NAVIGATION:

- WHAT WE DO
- PROJECT FUND
- YOUTH & EDUCATION
- PUBLICATIONS
- NATIONAL FORUM
- OTHER ANNUAL EVENTS
- WHAT'S NEW
- FRANÇAIS
- SEARCH
- CONTACT US

Canadian Centre for Foreign Policy Development / Centre canadien pour le développement de la politique étrangère

NATIONAL FORUM 1999:

Canada on the Security Council 1999-2000
What priorities?

A discussion paper to stimulate dialogue between civil society and government in Canada
December 1998

National Forum Meetings :
Saint John - January 8, 1999
Toronto - January 15, 1999
Montreal - January 22, 1999
Vancouver - January 29, 1999

1. Introduction

2. Canada's campaign platform

3. Why a human security agenda?

3.1. Canada's human security agenda
3.2. The changing focus of peace and security

4. The Security Council: issues for Canada

4.1. Peace operations
4.2. Protection of civilians

Previous Forums:

1998 - National Forum

- Toward a Northern Foreign Policy for Canada: A Consultation Paper.

- Notes for an Address by the Honourable Lloyd

Axworthy Minister of Foreign Affairs to the First Arctic Council Ministerial Meeting.

1997 - National Forum

1996 - National Forum

To get an idea of what the CCFPD does, click here to listen to CBC news reports on a roundtable discussion held in New Brunswick.

4.3. Process issues, transparency and accountability

5. Conclusion

The Canadian Centre for Foreign Policy Development
Ottawa

Canada on the Security Council 1999-2000
What priorities?
Some reflections to stimulate dialogue between civil society and government in Canada

1. Introduction

In October 1998, Canada was elected to a two-year term on the United Nations Security Council, to begin on 1 January 1999. Canada will hold the rotating presidency twice during its two-year mandate; the first time will be in February 1999. Canada has to rapidly articulate its Council role, priorities and strategy; the government views consultation with civil society partners within Canada as an integral part of this process. At its best, public policy reflects the will of an informed citizenry. Thus the 1999 National Forum focuses on the theme of "Canada on the Security Council".

This short discussion paper outlines the platform upon which Canada was elected to the Security Council; substantively, this platform centred on human security issues. The principal elements of human security are discussed, as are the evolving nature of the international peace and security agenda and the role of the Security Council in addressing breaches of international peace and in deciding on measures to preserve it. There follows a review of substantive and operational priorities that Canada might seek to emphasize during its Council tenure.

This paper provides some pointers for a discussion of priorities and strategic considerations regarding Canada's two-year Security Council term. It does not claim to be exhaustive; nor does it claim great originality. It paper draws upon the considerable thought that has been and is being given to the issue by individuals and groups within and outside government. However, this brief note represents neither government policy nor the views any particular Canadian civil society organizations or networks.

2. Canada's campaign platform

Canada was elected to the Security Council on a platform which advocated a number of reforms concerning the substance and conduct of the Council's deliberations. These include:

- Increased integration of human security issues into the international peace and security agenda. To focus on human security is to argue that the safety and well-being of individuals are integral to achieving global peace and security; thus civilian suffering should trigger action by the international community in the same way that aggression between states has traditionally done.
- Re-establishment of the global leadership of the Security Council on peace and security matters. The credibility of the Council depends on its willingness to address threats to peace and security wherever they occur, proactively and consistently. Canada will work to counter the recent tendency of the Council to focus selectively on certain conflicts while neglecting others, or to devolve its responsibilities by default to regional bodies or coalitions.
- Increased effectiveness and transparency of the Council, as well as greater Council accountability and responsiveness to the concerns of the broader membership of states within the United Nations. Canada will work to reverse the culture of secrecy that has evolved at the Council. For example, Canada will encourage the participation, in Council deliberations, of countries involved in conflicts, or of countries contributing to peace operations. Further interaction with civil society organizations or non-states parties will likewise be encouraged, as will a better information flow from the Council to the wider U.N.

TOP

3. Why a human security agenda?

3.1. Canada's human security agenda

Canada, together with a number of like-minded countries, is arguing that foreign policy and international relations must be assessed in terms of their impact on individuals and communities. International peace and security are no longer exclusively defined in terms of relations - and aggression in particular - between states. "Human rights are increasingly seen as inseparable from questions of international peace and security, international trade and development assistance"(1). Thus, at the heart of the concept of human security is a commitment to placing human life, human dignity, the safety and well-being of peoples squarely on the international peace and security agenda.

In today's (predominantly internal) conflicts, civilians form the great majority of victims; the international flows of small arms, environmental degradation or terrorism all threaten international stability. Hence the protection of civilians and actions to counter such new global threats as those cited, have become central issues

of concern to global peace and security. In addition, Canada recognises that a human security agenda can best be addressed through a broad, multi-disciplinary "alliance of national and international authorities, civil society and non-governmental organisations"(2). In recent years, Canada has taken a leadership role in such "coalitions of the like-minded" - for example, in the international movement and treaty ratification process to ban the manufacture, sale and use of antipersonnel landmines; in the process leading to the creation of the International Criminal Court, or in the growing international campaign to control the global small arms flows.

3.2. The changing focus of peace and security

Canada's emphasis on human security reflects the outcome of an analysis of the changing reality of international peace and security and of the changing nature of threats to global stability.

When analysts identify the "fundamental security threats" (3) facing the world as it enters the twenty-first century, they underscore the evolution of a new, broadened concept of international peace and security which goes beyond a traditional preoccupation with inter-state aggression or with military security, to other issues - economic, environmental, social, the protection of human rights and the promotion of justice - which can lead to violence and threaten the security of peoples as well as of the state. Such security threats include:

- weak, exploitative and unrepresentative governance, institutionalised injustice and large-scale human rights abuses;
- poverty, inequitable distribution of wealth and polarisation between rich and poor;
- the fragmentation of states, intrastate or transborder ethnic conflicts and mass killings;
- large-scale movements of refugees and persons displaced within national borders;
- terrorism and its root causes;
- ecological catastrophes, environmental degradation and conflicts over scarce resources;
- global militarisation and weapons proliferation, not only of weapons of mass destruction, but also of light arms and small weapons, which have been instrumental in the massive civilian casualties registered in post-Cold War conflicts, the great majority of which have been intra-state.

This identification of a broader range of threats brings with it a questioning of the long-held precept of the inviolability of state sovereignty and also places the issue of government legitimacy on

the international peace and security agenda. As noted above, many of today's security threats originate in the internal fragmentation of states or in the actions of particular national governments against their own people. Former U.N. Secretary-General Perez de Cuellar has stated that the Universal Declaration of Human Rights and other subsequent international human rights and humanitarian law instruments have led to an evolution of public attitudes towards the "belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents"(4). The U.N. Charter itself opened the door to this line of thinking; while the Charter enshrines the right of state sovereignty, it also asserts the rights of peoples (find quote/enlarge - rights to what?)

One analyst notes that some international lawyers argue that "there is no need for any justification of intervention (by the United Nations) beyond the existence of a threat to international peace and security. As serious breaches of human rights almost always create such threats - through the flow of refugees, for instance - interventions could be justified on those grounds, and this would be a safer way than seeking to justify intervention on strict humanitarian grounds"(5). Thus the rights of individuals and communities within states are considered important enough to call into question the traditional inviolability of the state sovereignty.

Weak or disputed governance can contribute to instability - and ultimately to violent conflict - as much as weapons proliferation and human rights abuses. Given the recent experience of massive human rights abuses and/or mass killings in Bosnia-Herzegovina, Rwanda, Sierra Leone, or Kosovo, the argument is increasingly heard that a credible international deterrence or peace enforcement system is required to discourage violence and unacceptable behaviour by state actors and others against their own peoples. Without such credible international threat, human rights are abused with impunity and violent internal conflicts can quickly spill over into threats to international peace.

TOP

In the immediate post-Cold War years, the concept of the inviolability of state sovereignty was punctured in several instances. Precedents were created for international intervention, even without the consent of the state concerned. These include the case of Iraq, or of several failed states, where the Security Council authorised international intervention on humanitarian grounds, to alleviate extreme human suffering.

However, in the last few years, the United Nations has played neither a consistent nor effective role in conflict prevention and conflict resolution. It has shown itself unable and/or unwilling (other than in a selective and ad hoc manner) to pre-empt or respond to internal strife, massive population displacement or

human rights abuses. In general, member states with the capacity to support peacekeeping or peace enforcement have not demonstrated the will to do so. This failure has fueled the regionalisation of security interests outside the purview of the Security Council and a weakening of confidence in the Security Council as an effective global leader on international peace and security issues.

The credibility of the United Nations and the authority of the Security Council depends on a more predictable and consistent response to threats to international peace and security. Development of clearer criteria for determining Security Council action, with particular regard to international intervention within state boundaries, would help codify systems and procedures for international response and would begin to counter the culture of impunity that prevails in the majority of today's armed conflicts.

4. The Security Council: issues for Canada

It is in the context of the widening post-Cold War security agenda and of the frequent failure of the Security Council in particular to address international security issues, that Canada entered into its successful campaign for a non-permanent seat on the Security Council. How is Canada to pursue its campaign promises in addressing threats to human security?

Canada believes that civilian suffering should trigger action by the international community in the same way that aggression between states traditionally has. Thus Canada will promote a more proactive Security Council which, in addition the management of traditional military and political security concerns, will respond to the new types of security threats outlined in section 3.2. above. The Council ought to focus more on the human dimension of security, and on the unprecedented civilian suffering engendered by today's conflicts, which can easily spill across national borders and create wider instability. On the Security Council, Canada will seek to build on important precedents that have rendered the concept of sovereign inviolability less absolute and have led to Security Council intervention when human suffering has reached intolerable proportions. Canada will work to strengthen the Council's role in conflict prevention and peacebuilding, and encourage greater attention to human rights and humanitarian issues.

How can Canada stimulate these processes? Some approaches are suggested below for the purposes of discussion.

4.1. Peace operations

Canada has a long-standing reputation as an international peacekeeper and continues to support many UN peacekeeping operations. A particular focus by Canada, as a Security Council member, on strengthening the multifacetted peace operations of the United Nations, combining military and non-military means (eg. election monitoring, humanitarian assistance and human rights monitoring), would be logical and would build on the historical continuity of an international role first developed under Lester Pearson. What would such a focus entail?

- **Early warning systems.** A range of adequate early warning systems exists, for example under the aegis of the Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs (OCHA) or of the Food and Agricultural Organisation. But these are poorly used, given a reluctance to name specific member-states as potential security problems. Canada might encourage more systematic discussion by the Security Council of emerging crises in specific countries, as objectively identified in early-warning systems.
- **Trigger mechanisms.** Consensus is not always possible as an operational basis for peace operations, particularly in the context of internal conflicts. Thus clarification of the criteria which should trigger peace operations is highly desirable. These might include massive human rights abuses or population movements, for example.
- **Standby capacity.** Canada is well-positioned to lead a resuscitation of proposals for the development of standby capacity for peace operations, in an agreed state of readiness for rapid deployment, and including military, police, public service, civilian observer and mediation capacities (eg. building on initial experience with CANADEM). This would require increased resource commitments within Canada to ensure the necessary preparedness, training and assured rapid deployment. (With regard to Canada's own armed forces, additional resources would be necessary to improve training and equipment of standby forces). Canada might encourage like-minded countries to take the lead in making stand-by commitments to U.N. peace operations. Furthermore, Canada might initiate a review of rules of engagement, as well as the clear political and military command and control systems necessary to ensure rapid, credible responses which are less vulnerable to the vagaries of national political will.

4.2. Protection of civilians

Early in its Security Council term, Canada will promote debate by the Council on the protection of civilians in conflict, to reinforce

past commitments made by the Council to give increasing attention to this area of concern. The protection of civilians will remain a priority for Canada throughout its two-year term. Actions to promote this priority might include:

- **Human rights and civilian welfare.** Canada can advocate that the Security Council mandates peace and peacebuilding operations to more adequately address human rights and civilian well-being, for example through:
  - pre-deployment human rights (especially child rights) training of peacekeepers;
  - inclusion of special provisions for the demobilisation of child combattants in any demobilisation operation;
  - inclusion of integrated mine action programmes in all peace operations;
  - inclusion of commitments in any peace agreement to the protection of children and of civilians in general, and to the rehabilitation of social infrastructure;
  - greater use of UN human rights instruments (eg. U.N. rapporteurs, or Council briefings by the High Commissioner for Human Rights);
  - increased discussion of humanitarian issues and development of ground rules for Security Council endorsement of international humanitarian action.

Economic sanctions

Whatever the rationale behind the imposition of economic sanctions, there is now little argument that they have an adverse impact on vulnerable groups, foremost among whom are children. As a member of the Security Council, Canada will be in a privileged position to advocate that the Council assume its share of the responsibility for the impact on vulnerable groups of sanctions which the Council has authorised. There is need for a more systematic approach to humanitarian exemptions and for better methods of assessing the impact of sanctions on vulnerable populations, including children in particular.

4.3. Process issues, transparency and accountability

Whatever Canada's policy priorities, much of the Council's agenda is set in response to the ongoing and emerging crises of the day. In the past year, some fifty percent of the Security Council's attention has been devoted to peacekeeping, peacebuilding and conflict-prevention in Africa. The Balkans, Iraq and the Middle East constitute the balance of the issues on the Council agenda, with episodic attention going to security matters in other areas. Canada may want to capitalise on the Council's focus on one or more particular country or regional situations to advance its human

security agenda step-by-step in an incremental fashion. It would be useful for National Forum participants to highlight their country-specific concerns.

Expectations for new approaches within the Security Council must be tinged with a healthy dose of realism. The Council agenda, its decisions, resolutions and statements are arrived at by consensus. Reflecting the roots of the Security Council in post-World War II institution-building, the five permanent members wield inordinate influence (often constituting an exclusive inner cabinet), and have historically shown little warmth to reform-minded non-permanent members.

Canada will seek to work with other like-minded Council members to ensure that human security issues are reflected in the full range of Council mechanisms and instruments, which include: resolutions, enabling mandates, presidential statements, mandated peace operations, the authorised use of force and sanctions regimes, and special initiatives - this last can include formal and informal thematic discussions.

As alluded to earlier in this paper, Canada is committed to efforts to make the deliberations of the Council more transparent. This could include measures to improve communications and the flow of information to the larger membership of the United Nations and to improve coordination with the General Assembly. For example, matters related to the Department of Peacekeeping Affairs (DPKO) fall within the remit of the Assembly. Reform and revitalisation of DPKO are an essential element in the development of an improved peace operations response capacity of the United Nations.

Canada will encourage the participation of countries involved in conflicts, or of countries contributing to peace operations, in the deliberations of the Security Council. Building on the recent trend for the Council to engage in dialogue (at least informally) with non-governmental organisations or the International Committee of the Red Cross, and to hear from operational United Nations agencies, Canada will encourage further interaction with civil society organisations or non-states parties.

5. Conclusion

This paper has done no more than scratch the surface of issues that could be raised concerning Canada's role and agenda on the Security Council in the next two years. Other questions remain: for example, how will Canada seek to rationalise Security Council relations with regional institutions or to strengthen the capacity of such institutions to actively partner a more proactive Security Council?

TOP

One the one hand, it is clear that Canada has a wide measure of support among U.N. member states at large for the platform that it presented during its candidacy for the Council. Canada also enjoys a leadership position internationally in the coalitions of like-minded states and civil society partners that have grown increasingly influential - and successful - in advocating human security priorities such as the International Criminal Court, the Ottawa landmines treaty, or efforts to control and reduce flows of small arms and light weapons. It is commended on its peacekeeping tradition.

On the other hand, certain questions remain unanswered. Is Canada prepared to commit additional resources to support its advocacy platform - to improved peacekeeping and peace operations, or to an increase in the humanitarian aid, peacebuilding and development assistance that is an important complement to its human security advocacy? National Forum participants may wish to comment on such questions.

Lastly, what benchmarks will Canada use to measure progress on its agenda during its Security Council tenure? What will be the legacy of Canada's term on the Council? Will it be remembered for an unrelenting, single-minded pursuit of one major issue, or for a broader human security agenda developed with other like-minded partners, or for successfully countering the traditional secretiveness of the Council? What would National Forum participants like this legacy to be?

Selected bibliography

1. Bailey, Sydney and Daws, Sam. The Procedure of the Security Council (3rd edition). Clarendon Press, Oxford, 1998
2. Childers, Erskine (ed.). Challenges to the United Nations - Building a Safer World. CIIR/St. Martin's Press, London 1994.
3. Dewitt, David, Haglund, David and Kirton, John (eds.) Building a New Global Order. Oxford U.P., Toronto 1993.
4. Taylor, Paul, Daws, Sam and Adamczick-Gerteis, Ute (eds.) Documents on Reform of the United Nations. Dartmouth, Vermont, 1997.
5. Weiss, Thomas G. and Gordenker, Leon. NGOs, the UN, and Global Governance. Rienner, Boulder/London, 1996.

Text notes

- Axworthy, Lloyd. The University of Ottawa Gordon Henderson Distinguished Lecture, Ottawa, 6 November

1997.

- Axworthy, Lloyd. Address on child labour before the Parliamentary Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 23 April 1997.
- "Threats" compiled from Kuhne in Taylor, Daws and Adamczick (pp.41-43); Dewitt in Dewitt, Haglund, and Kirton, (pp.1-10); and Rogers in Childers (pp.139-141). Sources listed in selected bibliography above.
- Weiss and Holgate in Dewitt, Haglund and Kirton (p.268).
- Taylor in Taylor, Daws and Adamczik-Gerteis (pp.4-5).

FORUM NATIONAL 1999

Le Canada au Conseil de sécurité 1999-2000: Quelles sont les priorités?

Un document de travail pour stimuler le dialogue entre la société civile et le gouvernement au Canada
Décembre 1998

Rencontres du Forum:
Saint John - 8 janvier 1999
Toronto - 15 janvier 1999
Montreal - 22 janvier 1999
Vancouver - 29 janvier 1999

1. Introduction

2. Plateforme du Canada pour sa campagne

3. Pourquoi un programme sur la sécurité humaine?

3.1. Programme du Canada sur la sécurité humaine
3.2. Évolution de la nature de la paix et de la sécurité

4. Le Conseil de sécurité : questions pour le Canada

4.1. Opérations de la paix
4.2. Protection des civils
4.3. Questions sur le processus, transparence et obligation de rendre compte

5. Conclusion

Le Centre canadien pour le développement de la politique

étrangère
Ottawa

Le Canada au Conseil de sécurité de 1999 à 2000
Quelles sont les priorités?

Quelques réflexions pour stimuler le dialogue entre la société civile et le gouvernement au Canada

1. Introduction

En octobre 1998, le Canada a été élu pour remplir un mandat de deux ans au Conseil de sécurité des Nations Unies, à compter du 1er janvier 1999. Il occupera deux fois le poste de président par roulement au cours de son mandat; la première fois sera en février 1999. Il doit définir rapidement son rôle, ses priorités et sa stratégie au Conseil; le gouvernement considère que la consultation avec les partenaires de la société civile au Canada fait partie intégrante de ce processus. Idéalement, la politique officielle reflète la volonté des citoyens informés. Ainsi le Forum national de 1999 a pour thème le Canada au Conseil de sécurité.

Ce bref document de travail expose la plateforme avec laquelle le Canada a été élu au Conseil de sécurité; celle-ci porte essentiellement sur les questions relatives à la sécurité humaine. Il décrit les principaux éléments de ces questions, l'évolution du programme de paix et de sécurité internationales et le rôle que joue le Conseil de sécurité lorsqu'il intervient dans les cas de violation de la paix internationale et décide des mesures à prendre pour la préserver. Il examine ensuite les priorités opérationnelles et de fond sur lesquelles le Canada pourrait chercher à mettre l'accent pendant qu'il siège au Conseil.

Ce document fournit certains éléments pour discuter des priorités et des considérations stratégiques concernant le mandat de deux ans du Canada au Conseil de sécurité. Il ne prétend pas être exhaustif ni faire preuve d'une grande originalité. Il s'appuie sur les considérables réflexions que cette question a suscitées et suscite encore chez des personnes et des groupes au sein du gouvernement aussi bien qu'à l'extérieur. Toutefois, cette brève note ne représente ni la politique du gouvernement ni la position d'organisations ou de réseaux particuliers de la société civile canadienne.

2. Plateforme du Canada pour sa campagne

Le Canada a été élu au Conseil de sécurité avec une plateforme qui recommandait un certain nombre de réformes concernant la teneur et la conduite des délibérations du Conseil, dont en voici

quelques-unes:

- faire figurer davantage les questions relatives à la sécurité humaine dans le programme sur la paix et la sécurité internationales; mettre l'accent sur la sécurité humaine, c'est soutenir que la sécurité et le bien-être des personnes font partie intégrante de la réalisation de la paix et de la sécurité mondiales; par conséquent les souffrances des civils devraient déclencher une action de la part de la communauté internationale de la même manière que l'agression entre des États l'a fait traditionnellement;
- rétablir le leadership mondial du Conseil de sécurité sur les questions relatives à la paix et à la sécurité; la crédibilité de celui-ci dépend de sa volonté de réagir, d'une manière proactive et uniforme, aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, partout où elles existent; le Canada s'efforcera de s'opposer à la tendance récente du Conseil de s'occuper sélectivement de certains conflits tout en négligeant d'autres, ou de déléguer ses responsabilités par défaut à des coalitions ou à des organismes régionaux;
- accroître l'efficacité et la transparence du Conseil ainsi que son obligation de rendre compte et sa sensibilité aux préoccupations de tous les États membres des Nations Unies; le Canada s'efforcera de changer le climat de mystère qui règne au Conseil; par exemple, il encouragera la participation, aux délibérations du Conseil, des pays parties à des conflits ou participant à des opérations de paix; une interaction plus poussée avec des organismes de la société civile ou avec des parties autres que des États sera également favorisée ainsi qu'une meilleure circulation de l'information du Conseil vers l'ensemble des membres de l'ONU.

3. Pourquoi un programme sur la sécurité humaine?

3.1. Programme du Canada en matière de sécurité humaine

Le Canada, de concert avec un certain nombre de pays d'optique commune, soutient que la politique étrangère et les relations internationales doivent être évaluées d'après leurs répercussions sur les personnes et les collectivités. La paix et la sécurité internationales ne sont plus définies exclusivement en fonction des relations, et en particulier de l'agression, entre États. Les droits de la personne sont de plus en plus considérés comme étant inséparables des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales, au commerce international et à l'aide au développement (1). Ainsi, au coeur du concept de sécurité humaine se trouve l'engagement de placer la vie et la dignité humaines, la sécurité et le bien-être des peuples au programme de

la paix et de la sécurité internationales.

Dans les conflits d'aujourd'hui (principalement internes), les civils constituent la grande majorité des victimes; les mouvements internationaux des armes de petit calibre, la dégradation de l'environnement ou le terrorisme menacent tous la stabilité internationale. La protection des civils et les mesures prises pour faire face à ces nouvelles menaces mondiales sont donc devenues des sujets de préoccupation essentiels en ce qui concerne la paix et la sécurité mondiales. En outre, le Canada reconnaît qu'un programme en matière de sécurité humaine a le plus de chances de réussite si l'on forme une large alliance multidisciplinaire d'autorités nationales et internationales, de la société civile et d'organisations non gouvernementales (2). Ces dernières années, il a joué un rôle de chef de file dans de telles coalitions de groupes d'optique commune, par exemple, dans le mouvement international et le processus de ratification du traité visant à interdire la fabrication, la vente et l'utilisation de mines antipersonnel, dans la démarche aboutissant à la création de la Cour pénale internationale ou dans la campagne internationale croissante en vue de contrôler la circulation des armes de petit calibre à l'échelle mondiale.

3.2. Évolution de la nature de la paix et de la sécurité

L'accent mis par le Canada sur la sécurité humaine reflète les résultats d'une analyse sur la réalité changeante de la paix et de la sécurité internationales et sur l'évolution des menaces qui pèsent sur la stabilité mondiale.

Quand les analystes définissent les menaces fondamentales qui pèsent sur la sécurité (3) auxquelles est confronté le monde au seuil du XXI^{e} siècle , ils soulignent l'apparition d'un nouveau concept élargi en matière de paix et de sécurité internationales qui va au-delà de la préoccupation traditionnelle concernant l'agression entre États ou la sécurité militaire et englobe d'autres éléments ayant trait à l'économie, l'environnement, les questions sociales, la protection des droits de la personne et la promotion de la justice. Ces éléments peuvent conduire à la violence et menacer la sécurité de la population aussi bien que celle de l'État. De telles menaces à l'égard de la sécurité comprennent:

- un gouvernement faible, exploiteur et non représentatif, l'injustice institutionnalisée et des violations à grande échelle des droits de la personne;
- la pauvreté, la distribution inéquitable des richesses et la polarisation entre les riches et les pauvres;
- la fragmentation des États, les conflits ethniques infraétatiques ou internationaux et les massacres;

- des mouvements à grande échelle de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de frontières nationales;
- le terrorisme et ses causes profondes;
- des catastrophes écologiques, la dégradation de l'environnement et les conflits à cause de la rareté des ressources;
- la militarisation mondiale et la prolifération des armements, non seulement des armes de destruction massive, mais aussi des armes de petit calibre et des armes légères, qui ont contribué aux pertes massives parmi les civils enregistrées dans les conflits d'après la guerre froide, lesquels ont été infraétatiques dans leur grande majorité.

Cette détermination d'une gamme étendue de menaces amène à mettre en doute l'inviolabilité de la souveraineté de l'État, principe reconnu de longue date, et met aussi la question de la légitimité du gouvernement au programme de la paix et de la sécurité internationales. Comme il est indiqué précédemment, un grand nombre des menaces qui pèsent actuellement sur la sécurité ont pour origine la fragmentation interne des États ou les mesures prises par des gouvernements nationaux particuliers contre leur propre population. L'ancien secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, a déclaré que la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments ultérieurs portant sur le droit international humanitaire et les droits de la personne ont conduit à une évolution de l'attitude du public qui est amené à Ç penser que la défense des opprimés au nom de la morale devrait l'emporter sur les frontières et les documents juridiques (4). La Charte de l'ONU elle-même a ouvert la voie à ce courant de pensée, en effet, alors qu'elle consacre le droit des États à la souveraineté, elle affirme aussi les droits des peuples.

Un analyste a fait remarquer que certains juristes spécialisés en droit international soutiennent qu' il est inutile de justifier une intervention (des Nations Unies), il suffit que la paix et la sécurité internationales soient menacées. Comme de graves violations des droits de la personne créent presque toujours une menace, à cause par exemple des mouvements de réfugiés, les interventions pourraient être justifiées pour ce motif, et ce serait un moyen plus sûr que de chercher à justifier l'intervention pour des raisons strictement humanitaires (5). Les droits des personnes et des collectivités au sein des États sont donc considérés suffisamment importants pour remettre en question le principe, traditionnellement inviolable, de la souveraineté des États.

Des gouvernements faibles ou contestés peuvent contribuer à l'instabilité, et finalement être la cause de conflits violents, au même titre que la prolifération des armes et les violations des droits de la personne. Étant donné l'expérience récente des graves

violations des droits de la personne et/ou des tueries massives en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda, en Sierra Leone ou au Kosovo, on invoque de plus en plus l'argument selon lequel une force dissuasive internationale crédible ou un système de mise en oeuvre de la paix est nécessaire pour décourager la violence et une conduite inacceptable de la part des États et autres intervenants contre leurs propres populations. Sans une menace internationale aussi crédible, les droits de la personne sont enfreints en toute impunité et des conflits internes violents peuvent rapidement menacer la paix internationale.

Dans les années qui ont suivi immédiatement la guerre froide, le principe de l'inviolabilité de la souveraineté des États a été remis en question à plusieurs reprises. Des précédents ont été créés pour l'intervention internationale, même sans le consentement de l'État concerné. Parmi eux on peut citer le cas de l'Iraq, ou de plusieurs États en proie à l'anarchie, où le Conseil de sécurité a autorisé une intervention internationale pour des raisons humanitaires, dans le but de soulager les terribles souffrances des populations.

Toutefois, au cours des dernières années, les Nations Unies n'ont pas joué un rôle uniforme ou efficace dans la prévention et le règlement des conflits. Elles se sont montrées incapables et/ou ont refusé (sinon d'une manière sélective et ponctuelle) de prévenir les conflits internes, les déplacements massifs de population ou les violations des droits de la personne, ou d'y faire face. En général, les États membres ayant la capacité d'appuyer le maintien ou la mise en oeuvre de la paix n'ont pas montré leur volonté de le faire. Cette situation a encouragé la régionalisation des intérêts de la sécurité en dehors du Conseil de sécurité et a causé une diminution de la confiance à l'égard de celui-ci en tant que chef de file mondial efficace pour les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales.

La crédibilité des Nations Unies et l'autorité du Conseil de sécurité dépendent d'une réaction plus prévisible et uniforme aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. L'établissement de critères plus clairs pour déterminer l'action du Conseil de sécurité, en ce qui concerne particulièrement l'intervention internationale à l'intérieur des frontières des États, aiderait à codifier les systèmes et les procédures pour la réaction internationale et permettrait de commencer à remédier au climat d'impunité qui règne dans la majorité des conflits armés d'aujourd'hui.

4. Le Conseil de sécurité : questions pour le Canada

C'est dans le contexte de l'élargissement du programme de

sécurité après la guerre froide et, en particulier, de l'échec fréquent du Conseil de sécurité à régler les questions de sécurité internationale, que le Canada a mené une campagne fructueuse pour obtenir un siège non permanent au Conseil. Comment le Canada doit-il remplir les promesses qu'il a faites pendant sa campagne au sujet des menaces qui pèsent sur la sécurité humaine?

Le Canada estime que les souffrances des civils devraient déclencher une action de la communauté internationale de la même manière que les agressions entre États l'ont fait traditionnellement. Par conséquent, il encouragera un Conseil de sécurité plus proactif qui, outre l'administration des questions de sécurité militaire et politiques classiques, répondra aux nouveaux types de menaces décrits au paragraphe 3.2. ci-dessus. Le Conseil devrait s'occuper davantage du volet humain de la sécurité et des souffrances sans précédent imposées aux civils par les conflits actuels, lesquels peuvent facilement dépasser les frontières nationales et créer une plus grande instabilité. Au Conseil de sécurité, le Canada cherchera à s'appuyer sur d'importants précédents qui ont rendu moins absolu le principe de l'inviolabilité de la souveraineté et ont conduit à l'intervention du Conseil quand les souffrances des populations ont atteint des proportions intolérables. Il s'efforcera de renforcer le rôle du Conseil dans la prévention des conflits et le maintien de la paix ainsi que d'encourager une plus grande attention à l'égard des questions humanitaires et des droits de la personne.

Comment peut-il stimuler ces processus? Certaines approches sont suggérées ci-après à des fins de discussion.

4.1. Opérations de la paix

Le Canada a acquis depuis longtemps une réputation de gardien de la paix international et il continue d'appuyer de nombreuses opérations de maintien de la paix de l'ONU. Il serait logique qu'il porte un intérêt particulier, en tant que membre du Conseil de sécurité, au renforcement des opérations de paix aux multiples aspects menées par les Nations Unies, conjuguant des moyens militaires et non militaires (par exemple la surveillance d'élections, l'aide humanitaire et la surveillance des droits de la personne) et cet intérêt s'appuierait sur la continuité historique d'un rôle international qui est apparu pour la première fois à l'époque de Lester Pearson. En quoi consisterait cet intérêt?

- **Dispositifs d'alerte rapide.** Il existe une gamme de dispositifs d'alerte rapide appropriés, fournis par exemple par le Bureau des affaires humanitaires (BCAH) ou l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, mais ils

sont mal utilisés, étant donné que l'on hésite à désigner des États membres particuliers comme sources potentielles de problèmes de sécurité. Le Canada pourrait encourager une discussion plus systématique par le Conseil de sécurité des nouvelles crises dans des pays précis, qui seraient déterminées objectivement par les systèmes d'alerte rapide.

- **Mécanismes de déclenchement.** Des opérations de paix ne peuvent pas toujours être menées avec un consensus, en particulier dans le contexte des conflits internes. Il est donc très souhaitable de clarifier les critères qui devraient déclencher les opérations de paix. Ceux-ci pourraient comprendre par exemple de graves violations des droits de la personne ou des mouvements de population.
- **Capacité en attente.** Le Canada est bien placé pour relancer les propositions visant à établir une capacité en attente pour les opérations de paix, dans un état de préparation convenu pour un déploiement rapide, et comprenant des éléments militaires, de police, de la fonction publique, des observateurs civils et des capacités de médiation (par exemple en s'appuyant sur l'expérience initiale avec la CANADEM). Pour ce faire, il faudrait consacrer de nouvelles ressources au sein du Canada afin d'assurer la capacité opérationnelle, l'entraînement et le déploiement rapide nécessaires. (En ce qui concerne les forces armées canadiennes, des ressources supplémentaires seraient indispensables pour améliorer l'entraînement et l'équipement des forces en attente). Le Canada pourrait encourager les pays d'optique commune à donner l'exemple en s'engageant à fournir des forces en attente aux opérations de paix de l'ONU. En outre, il pourrait entreprendre un examen des règles d'engagement ainsi que la création d'un commandement politique et militaire clair et des systèmes de contrôle nécessaires pour assurer des réactions rapides crédibles qui soient moins vulnérables aux caprices de la volonté politique nationale.

4.2. Protection des civils

Au début de son mandat au Conseil de sécurité, le Canada favorisera un débat par celui-ci sur la protection des civils dans les conflits, pour renforcer les engagements pris dans le passé d'accorder de plus en plus d'attention à cette question. La protection des civils restera une priorité pour le Canada pendant tout son mandat de deux ans. Les mesures prises pour promouvoir cette priorité pourraient comprendre :

Les droits de la personne et le bien-être des civils. Le Canada peut préconiser que le Conseil de sécurité donne mandat aux opérations de paix et de consolidation de celle-ci de mieux

s'occuper des droits de la personne et du bien-être des civils, par exemple :

- en donnant aux gardiens de la paix une formation préalable au déploiement en matière de droits de la personne (en particulier les droits des enfants);
- en prévoyant des dispositions spéciales pour la démobilisation des enfants soldats dans toutes les opérations de démobilisation;
- en ajoutant des programmes intégrés d'action contre les mines à toutes les opérations de paix;
- en s'engageant dans tous les accords de paix à protéger les enfants et les civils en général, et à rétablir l'infrastructure sociale;
- en utilisant davantage les instruments de l'ONU en matière de droits de la personne (par exemple les rapporteurs de l'ONU ou les documents d'information du Conseil émanant du Haut Commissaire pour les droits de l'homme);
- en augmentant la discussion des questions humanitaires et en établissant des règles de base pour l'approbation par le Conseil de sécurité de l'action humanitaire internationale.

Sanctions économiques

Quelle que soit la raison de l'imposition de sanctions économiques, il fait peu de doute maintenant qu'elles ont un effet néfaste sur les groupes vulnérables, dont les principaux sont les enfants. En tant que membre du Conseil de sécurité, le Canada se trouvera dans une situation privilégiée pour préconiser que le Conseil assume sa part de responsabilité pour l'incidence sur les groupes vulnérables des sanctions qu'il aura autorisées. Il faut une approche plus systématique pour accorder des exemptions humanitaires et adopter de meilleures méthodes pour évaluer l'incidence des sanctions sur les populations vulnérables, en particulier les enfants.

4.3. Questions sur le processus, transparence et obligation de rendre compte

Quelles que soient les grandes priorités du Canada, une grande partie de l'ordre du jour du Conseil est déterminé par les crises nouvelles et en cours. Au cours de l'année dernière, le Conseil de sécurité a consacré 50 % de son attention au maintien et à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits en Afrique. Les Balkans, l'Iraq et le Moyen-Orient constituent le reste des questions à son ordre du jour, et une attention épisodique est donnée aux questions de sécurité dans d'autres régions. Le Canada voudra peut-être profiter de l'intérêt que le Conseil porte à un ou plusieurs pays ou situations régionales pour favoriser son

programme en matière de sécurité humaine étape par étape d'une manière progressive. Il serait utile que les participants au Forum national mettent l'accent sur les préoccupations particulières à leur pays.

Les attentes en ce qui a trait aux nouvelles approches au sein du Conseil de sécurité doivent être marquées d'une saine dose de réalisme. L'ordre du jour du Conseil, ses décisions, ses résolutions et ses déclarations sont décidés par consensus. Reflétant le fait que le Conseil de sécurité a été établi après la Deuxième Guerre mondiale, les cinq membres permanents détiennent une énorme influence (constituant souvent un cabinet restreint exclusif), et ont manifesté traditionnellement peu d'enthousiasme à l'égard des membres non permanents désireux d'apporter des réformes.

Le Canada s'efforcera de collaborer avec d'autres membres du Conseil d'optique commune pour faire en sorte que les questions relatives à la sécurité humaine soient répercutées dans toute la gamme de mécanismes et d'instruments du Conseil, ce qui comprend les résolutions, les mandats habilitants, les déclarations présidentielles, les opérations de paix prescrites, l'utilisation autorisée de la force et des systèmes de sanctions et les initiatives spéciales, lesquelles peuvent comprendre des discussions thématiques officielles ou non.

Comme il a été indiqué précédemment dans ce document, le Canada a à coeur de s'efforcer de rendre les délibérations du Conseil plus transparentes. Ces efforts pourraient comprendre des mesures en vue d'améliorer les communications et la circulation de l'information aux autres membres des Nations Unies ainsi que la coordination avec l'Assemblée générale. Par exemple, les questions ayant trait au Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) relève des attributions de l'Assemblée. La réforme et la revitalisation du DOMP constituent un élément essentiel de l'établissement d'une meilleure capacité de réponse des opérations de paix des Nations Unies.

Le Canada préconisera que les pays parties à des conflits ou contribuant aux opérations de la paix participent aux délibérations du Conseil de sécurité. S'appuyant sur la tendance récente du Conseil à engager un dialogue (au moins informel) avec des organisations non gouvernementales ou avec le Comité international de la Croix-Rouge, et à entendre des organismes opérationnels des Nations Unies, le Canada encouragera une plus grande interaction avec les organisations de la société civile ou avec des parties qui ne sont pas des États.

5. Conclusion

Le présent document n'a fait qu'aborder les questions qui pourraient être soulevées à propos du rôle et du programme du Canada au Conseil de sécurité au cours des deux prochaines années. D'autres questions continuent de se poser : par exemple, comment le Canada cherchera à rationaliser les relations du Conseil de sécurité avec les institutions régionales ou à renforcer la capacité de ces institutions à participer activement à un Conseil plus proactif?

D'une part, il est manifeste que le Canada jouit d'un grand appui auprès de l'ensemble des États membres de l'ONU pour la plateforme qu'il a présentée lors de sa campagne de candidature au Conseil. Le Canada occupe aussi une position de chef de file à l'échelle internationale dans les coalitions d'États d'optique commune et de partenaires de la société civile qui ont acquis une influence de plus en plus grande, et ont connu un succès grandissant, en se faisant les champions de la Cour pénale internationale, du traité contre les mines d'Ottawa ou des efforts pour contrôler et réduire la circulation des armes légères et à petit calibre. Il est félicité pour sa tradition en matière de maintien de la paix.

D'autre part, certaines questions restent sans réponse. Le Canada est disposé à engager des ressources supplémentaires pour appuyer sa plateforme d'action, pour améliorer le maintien de la paix et les opérations de paix ou pour accroître l'aide humanitaire, la consolidation de la paix et l'aide au développement qui sont un complément important de sa promotion et défense de la sécurité humaine? Les participants au Forum national voudront peut-être faire des observations sur ces questions.

Enfin, quels repères le Canada utilisera-t-il pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de son programme pendant son mandat au Conseil de sécurité? Quel sera le souvenir que laissera le mandat du Canada au Conseil? S'en souviendra-t-on comme d'une poursuite énergique et sans relâche d'une seule grande question ou comme d'un large programme sur la sécurité humaine établi avec des partenaires d'optique commune ou comme de la tentative couronnée de succès de s'opposer au mystère dont s'entoure traditionnellement le Conseil? Quel souvenir les participants au Forum national voudraient qu'il laisse?

Bibliographie sommaire

- Bailey, Sydney et Daws, Sam. The Procedure of the Security Council (3^{e} édition). Clarendon Press, Oxford,

1998
- Childers, Erskine (ed.). Challenges to the United Nations - Building a Safer World. CIIR/St. Martin's Press, Londres 1994.
- Dewitt, David, Haglund, David et Kirton, John (eds.) Building a New Global Order. Oxford U.P., Toronto 1993.
- Taylor, Paul, Daws, Sam et Adamczick-Gerteis, Ute (eds.) Documents on Reform of the United Nations. Dartmouth, Vermont, 1997.
- Weiss, Thomas G. and Gordenker, Leon. NGOs, the UN, and Global Governance. Rienner, Boulder/Londres, 1996.

Notes du texte

1. Axworthy, Lloyd. The University of Ottawa Gordon Henderson Distinguished Lecture, Ottawa, le 6 novembre 1997.
2. Axworthy, Lloyd. Allocution sur le travail des enfants devant le Comité parlementaire permanent des affaires étrangères et du commerce international, Ottawa, le 23 avril 1997.
3. Menaces tirées de Kuhne dans Taylor, Daws et Adamczick (pp.41-43), Dewitt dans Dewitt, Haglund et Kirton, (pp.1-10) et Rogers dans Childers (pp.139-141). Les sources sont indiquées dans la bibliographie sommaire ci-dessus.
4. Weiss et Holgate dans Dewitt, Haglund and Kirton (p.268).
5. Taylor dans Taylor, Daws and Adamczik-Gerteis (pp.4-5).